Статья 64 Конституции Словении направлена на урегулирование социально-экономических, культурных и политических прав автохтонных итальянского и венгерского национальных сообществ, в том числе учреждать свои самоуправляющиеся сообщества, избирать в Государственное собрание по одному депутату от итальянского и венгерского национальных сообществ (ст. 80).

Принятию Конституции Чехии предшествовала Хартия основных прав и свобод Чехии (Чешской Республики) от 9 января 1991 г., в преамбуле которой утверждаются права чешской нации и словацкой нации на самоопределение. Как и большинство восточноевропейских государств, Хартия Чехии устанавливает права национальных и этнических меньшинств, которым отводится отдельная гл. III (ст. 24, 25).

Таким образом, несмотря на качественно новые преобразовательные процессы на современном этапе в области государственного развития, конституционное законодательство стран Центральной и Восточной Европы по-прежнему опирается на традиционные взгляды и научные теории о содержании и носителях, субъектах суверенитета. Современной наукой в основном анализируются политический и политологический аспекты, предпринимаются попытки правовой регламентации применительно к принципиально изменившейся объективной реальности, но при этом не учитываются изменения лексического характера. В связи с этим одни и те же политические явления, связанные с суверенитетом, по-разному обозначаются в политико-правовой лексике, нередко происходит подмена понятий или их отождествление, что обусловливает необходимость их дальнейшего исследования. Это неизбежно влечет за собой внутригосударственные и международные конфликты.

Поступила в редакцию 27.09.12.

Алла Васильевна Шавцова – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права.

Н. М. КОНДРАТОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ И УКРАИНА

Рассматривается политическая система как сложный универсальный комплекс взаимодействующих на правовой основе институтов, в рамках которого осуществляется политическая власть. Анализируются отдельные элементы политической системы. Важнейшим системообразующим элементом политической системы, вобравшим все атрибуты власти, является государство. Общество должно иметь организационные средства воздействия на власть: путем формирования институтов гражданского общества, деятельности политических партий, в основе которых лежит совершенствование законодательства. Сочетание модернизации и стабильности – основное направление в развитии политической системы современных государств.

Political system is a complicated universal complex of interacting on legal bases institutes within the framework of which political authority is exercised. The state that contains all important attributes of authority pretends to be the most significant element of political system. It is necessary for society to have organizational means to influence regime, especially by forming institutes of civil society and political parties that have legislative development as a basis for their activity. The combination of modernization and stability is the main direction of the development of political systems in states existing nowadays.

В определении самого понятия «политическая система» в юридической литературе доминирует институциональный метод. Р. В. Енгибарян определяет политическую систему как «целостную совокупность государственных и негосударственных общественных институтов, правовых и политических норм, взаимоотношений политических субъектов, посредством которых осуществляется власть и управление в обществе»[1]. А. С. Автономов обусловливает политическую систему общества как «комплекс взаимодействующих средств, методов и форм образования, организации и функционирования механизмов осуществления власти, борьбы за власть и оказания влияния на ее осуществление»[2]. По В. А. Затонскому, политическая система есть «упорядоченная на основе права и иных социальных норм совокупность институтов (государственных органов, политических партий, движений, общественных организаций и т. п.), создающая условия для нормального протекания политической жизни, обеспечения ее стабильности и эффективности, нейтрализации и вытеснения их нее негативных политических процессов»[3]. Таким образом, политическая система – это сложный универсальный комплекс взаимодействующих на правовой основе институтов, в рамках которого осуществляется политическая власть.

Традиционно к элементам политической системы относят государство, государственные органы, политические партии, иные общественные объединения, местное самоуправление и т. д. По мнению В. А. Затонского, главное звено политической системы – личность, представленная в государственно-правовом качестве гражданина[4]. Все перечисленные элементы, по представлению М. С. Матейковича, образуют систему иного порядка, родового, общества в целом[5]. Для структурирования политической системы, рассматриваемой в качестве порядка публично-властной организации общества, прежде

всего необходимы такие элементы, как социальные нормы, включающие принципы регулирования политических отношений, властеотношения, политический (государственный) режим, политическая культура. А. С. Автономовым дополнительно выделены информационно-коммуникативная подсистема и подсистема взглядов, представлений и т. п., составляющих политическое сознание[6].

В конституционном праве нередко проводят различие между субъектами и элементами политической системы. Так, государство – это элемент политической системы, а органы государства – ее субъекты.

Ценностным ориентиром развития политической системы современных государств являются модернизация и стабильность. Политическая модернизация есть вживление в политико-правовую материю прогрессивных социальных инноваций, созданных мировым сообществом в начале XXI в.[7] Как отмечает М. С. Матейкович, политическая модернизация предполагает поддержку любых прогрессивных политико-правовых тенденций, развивающихся в обществе. Стабильность же предотвращает деструктивные (часто навязываемые извне) социальные инновации, способные привести к расколу в обществе, к неэффективности государственного механизма. Поэтому политическая модернизация возможна только внутри сильного государства, стимулирующего развитие гражданского общества и способного защитить его от глобальных угроз современности (терроризм, экстремизм, природные бедствия и т. п.). Для решения поставленной задачи необходимо резкое усиление роли права в регулировании политических отношений, что отнюдь не означает расширения нормативного регулирования политики, укрепления авторитета судов и исполнения судебных решений, усиления духовно-нравственных начал политики.

Государство, воплощая в себе силу общества, вобрав все наиважнейшие атрибуты власти, стало главным системообразующим элементом политической системы. Располагая разветвленной системой государственных органов, обладающих правом принятия властных решений, действие которых распространяется на всю территорию государства и всех членов общества, оно определяет статус других элементов политической системы.

Государство – единственный из политических организмов, который представляет всех нас[8]. Уважение к конкретной личности со стороны государства должно корреспондироваться обязанностью личности считаться с его интересами. Именно такой подход закрепляет ч. 2 ст. 2 Конституции Республики Беларусь: «Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией»[9]. Такое общее правило не закреплено в Конституции Российской Федерации, в Конституции Украины и др.

Современное государство выполняет ряд фундаментальных задач: утверждение основ законности; поддержание сбалансированной политической обстановки; инвестиции в основы социального обеспечения и инфраструктуру; поддержка незащищенных групп населения; защита окружающей среды.

Реализация этих задач возможна на основе общедемократических принципов: правового воплощения гуманистических ценностей и идеалов; способности государства обеспечивать высокий уровень технологического развития как основы высокого уровня жизни людей; защиты государством своих граждан; высокого уровня культуры, образования и обмена информацией; демократического уклада жизни граждан. Решение поставленных целей и задач возможно только при активном участии гражданского общества и различных политических сил.

Последовательное и устойчивое развитие государства как динамичного, современного с высокими стандартами качества жизни возможно только на основе активизации человеческого потенциала, роста предприимчивости граждан, укрепления институтов гражданского общества. В этой связи необходимы правовые инструменты, дающие дополнительный импульс развитию институтов гражданского общества и возможности реализации гражданских инициатив.

Гражданское общество может формироваться как снизу, через самодеятельность населения, так и сверху, под воздействием государства. В Европе преобладало первое направление. Там гражданское общество формировалось в течение длительного исторического периода на основе создаваемых самим обществом организационных форм.

Республика Беларусь пошла по пути «государственной» концепции построения гражданского общества, которая должна включать следующие задачи: стратегию согласия основных субъектов общества; стратегию достижения таких ценностей, как свобода, справедливость, а также безопасность (как личная для граждан, так и экологическая, экономическая, военная, информационная и т. д. для страны); стратегию предвидения, заключающуюся в разработке научной теории формирования гражданского общества в Республике Беларусь; стратегию реализации, заключающуюся в выборе фундаментального направления формирования белорусского гражданского общества на основе научных разработок.

Следует заметить, что Республика Беларусь обладает целой системой организационных структур, которые способны помочь развитию гражданского общества (система органов территориального общественного самоуправления, политические структуры, общественные объединения, конфессиональные структуры и т. д.).

Гражданское общество в современной Республике Беларусь находится в начале пути своего развития. Особенность современной ситуации в Республике Беларусь заключается в том, что некоторые элементы гражданского общества предстоит создавать заново.

Не менее важным звеном политической системы выступают политические партии. При определении их статуса используется широкое понятие институционализации политических партий, в рамках которой различают их конституционализацию, т. е. включение в конституцию государства основных принципов их статуса, и законодательную институционализацию, выражающуюся в принятии специального закона, закрепляющего место и роль политических партий в политической системе, порядок их организации и деятельности, финансово-материальные аспекты партийного строительства, государственную регистрацию, прекращение деятельности и иные вопросы.

Конституция Республики Беларусь содержит очень важное положение о роли политических партий в обществе. Действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, политические партии содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах (ст. 5), в то время как в Конституции Украины политические партии «содействуют формированию и выражению политической воли граждан, принимают участие в выборах» (ч. 2 ст. 36 Конституции Украины). По нашему мнению, тезис «содействуют формированию политической воли граждан», закрепленный украинской конституцией, более отражает действительный характер деятельности политических партий, нежели тезис «содействуют выявлению политической воли граждан». В любом случае закрепление данных положений конституциями видится обоснованным, учитывая, что некоторые конституции бывших советских республик избегают подобных формулировок в конституционных текстах.

В конституции каждой страны закреплены главные условия создания и деятельности политических партий. Так, Конституция Украины содержит более развернутую формулировку, закрепленную в ст. 37. Создание и деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательства на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются. При этом подобная норма в Конституции Республики Беларусь более лаконична. В соответствии со ст. 5 Конституции Республики Беларусь запрещается создание и деятельность политических партий, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды. В связи с этим следует заметить, что особое закрепление в Конституции Украины «посягательств на права и свободы человека, здоровье населения» видится более убедительным.

В Конституции Республики Беларусь и в Конституции Украины, как и в ряде иных конституций постсоциалистических государств, перечислены ограничения для членства в политических партиях. Статья 36 Конституции Республики Беларусь, провозглашая право на свободу объединений, закрепляет положение о том, что судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели. Эти ограничения вполне обоснованы. Однако данные положения, по нашему мнению, должны быть урегулированы законами о политических партиях, принятыми на основе конституционных норм.

Статус политических партий в Украине урегулирован Законом Украины «О политических партиях в Украине» 2001 г.[10] Верховная Рада Украины 22.03.2012 г. приняла Закон «О внесении изменений в статью 6 Закона Украины "О политических партиях в Украине"» о приостановлении либо прекращении членства в партии. Согласно закону гражданин Украины имеет право в любое время приостановить либо прекратить свое членство в политической партии путем подачи заявления в соответствующие уставные органы политической партии. Членство в политической партии приостанавливается либо прекращается со дня подачи такого заявления и не требует дополнительных решений. С этого дня прекращается пребывание гражданина Украины на каких-либо выборных должностях в политической партии. Таким образом, предусматривается уведомительный характер остановки или прекращения членства в политических партиях. Это более демократичный порядок, чем действующий ранее, когда вопрос выхода из партии, прекращения или приостановления членства решался не только самим гражданином, но и тем или иным руководящим, уставным органом партии.

Раздел V Закона «О политических партиях в Украине» именуется «Государственный контроль за деятельностью политических партий», что, на наш взгляд, является не совсем правильным, поскольку государство и его органы осуществляют контроль не за деятельностью политических партий, а за соблюдением ими законодательства, уставных требований, а партии самостоятельны в своей деятельности. Отметим, что в Законе Республики Беларусь «О политических партиях» 1994 г. в редакции 2011 г. данный аспект закреплен юридически грамотно. Глава 5 указанного закона закрепляет «Надзор за исполнением законодательства политическими партиями, союзами. Контроль за соответствием деятельности политических партий, союзов законодательству и их учредительным документам»[11].

Есть особенности и в применении мер ответственности в случае нарушения политическими партиями конституции государства и иных законов. Статья 19 украинского закона предусматривает в данном случае такие меры, как предупреждение о недопущении незаконной деятельности и запрет политической партии. Закон Республики Беларусь «О политических партиях» предусматривает письменное предупреждение, приостановление деятельности политической партии, ликвидацию политической партии. Кроме того, оговаривается, что законодательными актами о борьбе с терроризмом и противодействии экстремизму в отношении политических партий, союзов могут устанавливаться иные меры ответственности и порядок их применения.

Обращает на себя внимание применяемая в законах терминология – «ликвидация» и «запрет» политической партии. В белорусском законе «ликвидация» рассматривается как одна из мер ответственности (ст. 29). Закон Украины под ликвидацией политической партии подразумевает один из способов прекращения деятельности политической партии – самороспуск. Думается, законодатель Украины терминологически более точен.

Законодательство Республики Беларусь предусматривает более широкий и поэтапный перечень мер ответственности политических партий. Запрет политической партии в Украине может быть осуществлен по представлению Министерства юстиции Украины или Генерального прокурора Украины в судебном порядке в случае нарушения требований относительно создания и деятельности политических партий, установленных Конституцией Украины, Законом «О политических партиях в Украине» и другими законами. Ликвидация политической партии в Республике Беларусь согласно ст. 32 Закона осуществляется по решению Верховного Суда в случаях: нарушения политической партией, союзом законодательства или их учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения; если при государственной регистрации политической партии, союза со стороны учредителей были допущены нарушения закона или иного законодательства, носящие неустранимый характер; если численность политической партии не соответствует требованиям закона; неустранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии, союза в срок, установленный решением Верховного Суда Республики Беларусь; однократного нарушения законодательства о массовых мероприятиях, предусмотренных законодательными актами, а также получения политической партией, ее организационной структурой, союзом иностранной безвозмездной помощи. Сопоставление этих двух законов позволяет прийти к выводу о том, что белорусский закон определяет все случаи, на основании которых может идти речь о ликвидации политической партии. Закон Украины содержит общие формулировки.

С учетом сказанного становится очевидным, что «государство остается главной формой организации жизни людей в политически организованном обществе»[12]. Общество должно иметь организационные средства воздействия на власть: путем формирования институтов гражданского общества, деятельности политических партий, в основе которых лежит совершенствование законодательства.

[1] Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С. 117.
[2] Автономов А. С. Правовая антология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 180.
[3] Затонский В. А. Эффективная государственность. М., 2006. С. 186.
[4] Там же. С. 189.
[5] См.: Матейкович М. С. Политическая модернизация в России и право // Государство и право. 2011. № 1. С. 26.
[6] См.: Автономов А. С. Указ. соч. С. 181.
[7] См.: Матейкович М. С. Указ. соч. С. 27.
[8] См.: Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 292.
[9] Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
[10] См.: О политических партиях в Украине: Закон Украины от 05.04.2001 г. №: 2365-III: в ред. Закона Украины от 22.03.2012 г. [Электронный ресурс]. 2012. Режим доступа: http://www.zakon3.rada/gov.ua./law. Дата доступа: 20.09.2012.
[11] О политических партиях: Закон Респ. Беларусь от 05.12.1994 г. № 3266-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.11.2011 г. // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
[12] Авакьян С. А. Указ. соч. С. 291.

Поступила в редакцию 29.09.12.

Наталья Михайловна Кондратович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права.